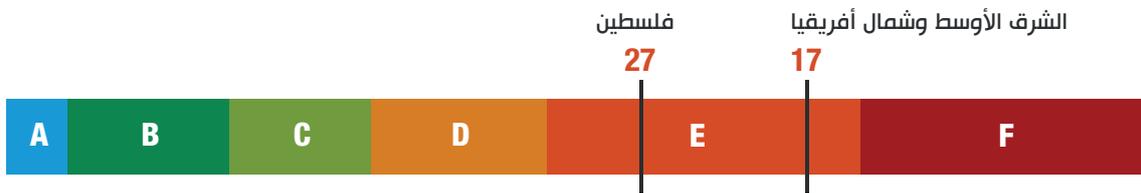


نظرة عامة على الدولة: فلسطين

المؤشر الحكومي للنزاهة في قطاع الدفاع لعام 2020

نظرة عامة على: فلسطين

تمثل السلطة الفلسطينية حالة نادرة على الصعيد العالمي للمؤسسات الأمنية: وذلك من حيث أنها لا تمتلك قوة عسكرية كاملة أو وزارة دفاع وتعتمد على قوة شرطة شبه عسكرية لأداء دور القوة الأمنية. وعلى الرغم من أن قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية قد مرت بفترة من التمرس في العقد الماضي، فإن بحثنا يُظهر أن تعزيز أنظمة مكافحة الفساد قد أخفق في مواكبة ذلك. وبدلاً من ذلك، خضعت قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية للتسييس على نحو متزايد، ما أدى إلى ارتفاع مخاطر الفساد. كما يمثل الافتقار إلى الرقابة الخارجية الناجم عن عدم وجود جهة تشريعية فعالة أحد التهديدات الرئيسية لاستقلالية قوات الأمن. يُقدر قوام قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية بحوالي 85,000 وهو ما يمثل أحد أعلى نسب أفراد الأمن في العالم بالنسبة إلى عدد المدنيين. ونظراً إلى المستويات العالية من الحذر العام تجاه تلك المؤسسة الأمنية، فمن مصلحة قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية أن تضع معايير صارمة للمساءلة. فلا طاقة للسلطة الفلسطينية على تحمل الفساد الذي يُهدد قواتها الأمنية، وهو ما يعزز عدم الثقة لدى المدنيين ويعوق قدرتها على التصدي للتهديدات.



حقائق سريعة عن فلسطين

نعم	تصنيف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كدولة هشة
لا	مُصدر مهم في قطاع الدفاع *
لا	مُستورد مهم في قطاع الدفاع *
0	حجم تجارة الأسلحة للفترة من 2015-2018 (مليون دولار أمريكي)*
لا ينطبق	ميزانية الدفاع (مليون دولار أمريكي) *
لا ينطبق	ميزانية الدفاع٪ كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي*
85,000	إجمالي عدد أفراد القوات المسلحة
تم التصديق عليها في 2014	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
تم التصديق عليها في 2018	معاهدة تجارة الأسلحة

* معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، #البنك الدولي

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

القضايا الإقليمية المتعلقة بالنزاهة في قطاع الدفاع

فلسطين 	لبنان 	تونس 
المغرب 	الكويت 	السعودية 
قطر 	الجزائر 	مصر 
عمان 	الإمارات 	الأردن 

A منخفضة جداً	B منخفضة	C متوسطة	D عالية	E عالية جداً	F خطيرة
---------------	----------	----------	---------	--------------	---------

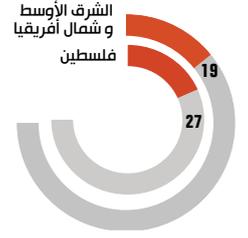
تستمر قطاعات الدفاع في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) في مواجهة الخطر الكبير المتمثل في الفساد. وفي الوقت نفسه، تستمر النزاعات المسلحة طويلة الأجل في سوريا وليبيا واليمن، بينما تستمر الاحتجاجات العامة ضد الفساد والانفراد بالسلطة في عددٍ من البلدان - وهو ما يعكس السياق العام لانعدام الأمن والهشاشة. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات قد التزمت علناً بتعزيز جهود مكافحة الفساد، فلا تزال هناك فجوة بين التشريعات القائمة والتنفيذ العملي لها. ذلك وتتسم المؤسسات العسكرية في المنطقة بأنها على درجة عالية من الاستثناء الدفاعي، ما يؤدي إلى غياب الشفافية التي تمنع الجهات الرقابية من التدقيق بفعالية في ميزانيات وسياسات الدفاع في الوقت الذي يستمر فيه الإنفاق في قطاع الدفاع وواردات الأسلحة في الارتفاع. وتتفاقم هذه المخاوف من خلال أنظمة الحكم الاستبدادية التي شوهدت في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما تثبت الاحتجاجات والانتفاضات التي اندلعت في المنطقة بعد ثورات الربيع العربي في عام 2011 أن الفساد يمثل شكوى عامة مركزية ومستمرة. إن الاستمرار في التعامل مع قطاع الدفاع على أنه استثنائي والإخفاق في تلبية توقعات المواطنين بالشفافية والمساءلة قد يزيد من انعدام ثقتهم، ويؤدي إلى فقدان شرعية مؤسسات الدفاع، وتسهيل جهود التجنيد التي تقوم بها المجموعات المسلحة الخارجة عن الدولة. لذلك فمن الأهمية بمكان أن تكشف الحكومات في المنطقة عن مزيد من المعلومات حول معدلات الإنفاق والإستراتيجية المتبعة في قطاع الدفاع، وأن تتخذ قرارات تخدم المصلحة العامة، وتسد الثغرات التي من شأنها أن تسمح بتفشي الفساد، وهذا بدوره يعزز الأمن والاستقرار الوطنيين.

تلعب قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية باعتبارها قوات دفاع غير تقليدية في المنطقة دوراً حاسماً في الحفاظ على سيادة القانون وحفظ النظام، ومكافحة الإرهاب، وضمان استقرار السلطة الفلسطينية. وبدون الاستثمار في أنظمة فعالة للحفاظ على النزاهة، فمن غير المرجح أن تؤدي زيادة الاستثمار في قطاع الأمن إلى تعزيز الأمن العام. كما أن الممارسات الجيدة المتبعة في بعض المجالات، مثل إدارة معدلات الأجور الخاصة بأفراد الأمن تحتاج لأن تُستغل للاستخدام في مجالات أخرى، ولا سيما في تعزيز مهام الرقابة الخارجية وتحسين الشفافية فيما يتعلق بالمشتريات في مجال الأمن وإدارة الموظفين.

مجالات المخاطر

المخاطر السياسية

في حين أن قطاع الأمن يخضع لخطة إستراتيجية أمنية متاحة للجمهور مدتها خمس سنوات (2017-2022)، فإنه لا يوفر إطاراً صارماً لمكافحة الفساد. وفي ظل غياب الرقابة التشريعية الفعالة منذ عام 2007 فإن ذلك يمثل تحديات على المستوى التنظيمي فيما يتعلق بتنفيذ قوانين مكافحة الفساد. وقد مكن ذلك من تركيز السلطة الناتج عن التدرج المباشر للسلطة بين قوات الأمن والسلطة التنفيذية، وهو ما يعزز تسييس قوات الأمن على نحو متزايد. كما تخضع المؤسسة المكلفة بالتحقيق في الجرائم وقضايا الفساد وملاحقتها قضائياً في السلطة الفلسطينية إلى التأثير غير المُبرر من القيادة العليا والسلطة التنفيذية. وقد أدى الافتقار إلى المشاورات العامة إلى تقويض مساءلة المؤسسة الأمنية، كما عزز الشعور بعدم الثقة لدى الجمهور. يمنع القانون رقم 9 لعام 1995 أي مواطن من نشر أي معلومات سرية تتعلق بالأمن العام، ونتيجة لذلك لا يوجد لدى قطاع الأمن أي سياسة تتسم بالانفتاح بشأن مشاركة المعلومات الهامة مع منظمات المجتمع المدني.



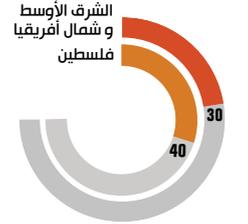
المخاطر المالية

لا يزال الافتقار إلى الشفافية والرقابة الخارجية على إنفاق قطاع الأمن هو القاعدة. إلا أن هناك ممارسة جيدة في مجال الإدارة المالية، وذلك من خلال الكشف عن عمليات التصرف في الأصول المُخطط لها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وعدم وجود نفقات خارج الميزانية. ومع ذلك، فإنه في إطار الممارسة العملية تخضع قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية إلى قدر ضئيل للغاية من الرقابة المالية، حيث إن وحدة التدقيق المُكلفة بالإشراف على المشتريات المتعلقة بالأمن يرأسها وزير المالية نفسه ومن ثم فإنها تفتقر إلى الاستقلالية. ولا تُتاح تقارير التدقيق للمواطنين، وتندرج ميزانية الأمن المُجمعة ضمن الميزانية العامة ولا تكشف إلا عن القليل من مصادر الدخل.



مخاطر فساد الموظفين

إن التأثير السياسي غير المُبرر على المسائل الأمنية يعني أن الولاء يأتي على حساب الجدارة، وذلك على الرغم من وجود تشريع يُنظم تعيين الموظفين وترقيتهم. ومن ثم، يتمكن المسؤولون بقطاع الأمن من التلاعب بالنظام الأمني من أجل المنفعة الشخصية. كما أن التشريع الخاص بالمبلغين عن المخالفات يتسم بالضعف، وفي حين يُعد الفساد جريمة بنص القانون، فإنه لا توجد حالات معروفة لعسكريين حوكموا نتيجة لسوء فساد. إذا كانت تُكتشف مثل هذه الحالات، فإن الأدلة تُشير إلى أنه يتم التعامل مع التحقيق داخلياً ولا يؤدي إلى محاكمة، على النحو المنصوص عليه في القانون. في المقابل، يوجد تشريع صارم لإدارة رواتب موظفي قطاع الأمن: كما أن معدلات الأجور لجميع العاملين في الخدمة متاحة على موقع وزارة الداخلية، كما أن مدفوعات التيسير محظورة ولا يوجد دليل على وجود عاملين وهميين.



المخاطر العملياتية

لم تضع السلطة الفلسطينية بعد إطاراً لتقييم المخاطر ومنهجية مؤسسية للتصدي لمخاطر الفساد التشغيلية، حيث لا يؤخذ الفساد حالياً في الاعتبار عند التخطيط المسبق للعمليات. وبصرف النظر عن التعاون مع منظمات المجتمع المدني بغرض تدريب موظفي الأمن على مكافحة الفساد، فلا يوجد دليل على أن قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية تستعين بمتخصصين مدربين لرصد المخاطر الخاصة بالعمليات أو أنها تستخدم مبادئ توجيهية معينة فيما يتعلق بالرصد والتقييم. ذلك فضلاً عن أنها لا تصدر تقارير عن ممارسات النزاهة ومكافحة الفساد أو الجهود المبذولة في هذا القطاع.



مخاطر المشتريات

لا يزال الغموض يكتنف مشتريات القطاع الأمني للسلطة الفلسطينية على نحو مثير للقلق. وهو ما ينص عليه قانون التوريدات والمشتريات العامة للسلطة الفلسطينية، والذي لا يُتاح للجمهور، وفي حين أنه لا يشجع الممارسات الفاسدة والتواطؤ، فإنه على الصعيد العملي يجري التحقيق في قضايا الفساد في بعض الأحيان ولكنها لا تخضع للتقاضي في كثير من الأحيان. على الرغم من أن المشتريات تتم غالباً من خلال منافسة مفتوحة، فإن احتياجات المشتريات لا تُذكر ضمن خطة إستراتيجية مخصصة وهناك أدلة دامغة على أن القرارات الفردية يمكنها تخطي الاحتياجات الإستراتيجية والتأثير على مشتريات قطاع الأمن. كما تخضع مشتريات قطاع الأمن كذلك إلى أدنى حد من التدقيق الداخلي، وليس ثمة دليل على أن المتعهدين أو الموردين يوقعون على مواد مكافحة الفساد.



التركيز الموضوعي

يقدم القسم التالي مناقشةً للعديد من التحديات التي تواجه السلطة الفلسطينية في مجال مكافحة الفساد والنزاهة في قطاع الدفاع، كما يقترح مجالات الإصلاح بناءً على نتائج المؤشر الحكومي للنزاهة في قطاع الدفاع.

الرقابة

توجد مهام الرقابة في شكل هيئات لمكافحة الفساد، ووظائف تدقيق و/أو لجان برلمانية، لكن مؤسسات الدفاع لا تزال معفاة تاريخياً من هذه الدرجة من التدقيق. إن آليات الرقابة تُرسي دعائم الثقة في أن الأنظمة قادرة على مواجهة التأثير غير المُبرر وأن لديها الكفاءة لمواجهة تحديات الموارد. كما تضمن آليات الرقابة الفعالة أن تكون قرارات الدفاع الوطني المتعلقة بالعمليات والميزانيات وإدارة شؤون الأفراد وعمليات شراء الأسلحة قوية ومتسقة مع الاحتياجات الإستراتيجية، كما يمكنها ملاحظة المشاكل في مرحلة مبكرة، قبل أن تهدد كيان مؤسسات الدفاع والأمن.

ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تعمل على إعادة إنشاء مؤسستها التشريعية ولجنتها الأمنية وأن تضمن تفهم أعضائها وخبرتهم الكافية فيما يتعلق بمعايير المساءلة والنزاهة الخاصة بقطاع الأمن. وستستفيد السلطة الفلسطينية من توضيح مسؤوليات مختلف الأجهزة التي تندرج ضمن إطار قوات الأمن (أجهزة المخابرات وقوات الشرطة والقوات المسلحة) وكذلك من إنشاء خطوط واضحة للإبلاغ والمساءلة، وذلك للحد من التأثير غير المُبرر واستعادة ثقة الجمهور في قطاع الأمن.

التأثير غير المُبرر

إن التفاوت في السلطة بين مختلف الجهات الفاعلة في مؤسسة الدفاع قد يؤدي إلى حالات من النفوذ غير المُبرر، حيث يستخدم أحد الأطراف مكانته للضغط على طرف آخر لاتخاذ قرارات لا تصب في المصلحة العليا للدولة. فغالباً ما تُجبر السلطة التنفيذية البرلمان أو قطاع الدفاع على عمليات شراء أو تصدير أو ملاحقات قضائية. ونادراً ما ينطوي التأثير غير المُبرر على تهديدات مباشرة قد تتسم غالباً بعدم الشرعية بموجب القانون. كذلك قد يؤدي أي موقف لا تتسم فيه عملية التدقيق أو اتخاذ القرارات بالاستقلالية إلى تأثير غير مُبرر، كما هو الحال مع آليات تعيين الموظفين والإشراف عليهم.

ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تفكر في القضاء على أي فرص للمصالح الشخصية والانتماءات السياسية التي من شأنها التأثير على عملية صنع القرار وتخطي الاحتياجات الإستراتيجية. كما أنه من الأهمية بمكان أن تُخضع السلطة الفلسطينية قواتها الأمنية لأعلى مستويات المساءلة لتضمن عملها بنزاهة نيابة عن الشعب الفلسطيني، وكذلك لضمان الحفاظ على الأمن وعلى ثقة المواطنين. ويجب أن تسند المناصب العليا والمتوسطة في قوات الأمن بناءً على الجدارة والكفاءة.

الشفافية

إن الشفافية تجعل الحكومة أكثر فاعلية، ليس فقط من خلال السماح لآليات الرقابة بالعمل بفعالية، ولكن أيضاً عن طريق خلق فرص لتسهيل العمليات لتحقيق تأثير وكفاءة أكبر. في حين يؤدي غيابها إلى عدم الثقة في الحكومة وانعدام الأمان للسلطة السياسية. كما قد يؤدي الافتقار إلى الشفافية بشأن القدرة العسكرية وميزانيات الدفاع وعمليات الشراء إلى زيادة خطر انتشار الأسلحة، ما يؤدي بدوره إلى احتمال عدم الاستقرار والضغط لزيادة الإنفاق على قطاع الدفاع. وعلى الرغم من أن بعض الأمور قد تحتاج إلى أن تظل طي السرية، فإن عدم الشفافية يجب أن يكون استثناءً يُعتد به وليس قاعدة.

ستستفيد السلطة الفلسطينية من إتاحة تقارير التدقيق بشأن عمليات التصرف في الأصول للمواطنين وكذلك من نشر الميزانية السنوية لقطاع الأمن بشكل مفصل، وذلك مع توفير معلومات مفصلة عن الإنفاق الخاص بالجهات المختلفة ويشمل ذلك التدريب، والرواتب، وعمليات الشراء، والصيانة. وينبغي لوزارة الداخلية أيضاً أن تأخذ بعين الاعتبار تشجيع التحقيقات والملاحقة القضائية المتعلقة بالفساد، وإتاحة نتائجها للجمهور، وكذلك صياغة ونشر منهجية مفصلة لمعالجة مخاطر الفساد على شتى المستويات الإستراتيجية والتشغيلية والتكتيكية.

بطاقة أداء الدولة: الكويت

مخاطر حرجة	21	E	النتيجة العامة للدولة
------------	----	---	-----------------------

المخاطر السياسية	E	27
Q18 الموارد الطبيعية	A	100
Q23 ضوابط التصدي (اتفاقية التجارة بالأسلحة)	A	100
Q5 الاتفاقيات الدولية (الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد) (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)	A	100
Q6 النقاش العام	C	63
Q19 الارتباطات بالجريمة المنظمة	C	50
Q1 اتدقيق السلطة التشريعية	D	33
Q4 مشاركة منظمات المجتمع المدني	D	33
Q14 توفر الميزانية	E	25
Q3 مناقشة سياسة الدفاع	E	25
Q8 وحدات الأخلاقيات والامتثال	E	25
Q15 مدخول قطاع الدفاع	E	17
Q12 شفافية الميزانية وتفصيلها	F	13
Q17 التدقيق الخارجي	F	13
Q20 أنشطة الشرطة المتعلقة بالجرائم المنظمة	F	13
Q11 تخطيط الشراء	F	8
Q16 التدقيق الداخلي	F	6
Q10 تقييمات المخاطر	F	0
Q13 تدقيق الميزانية	F	0
Q2 لجنة الدفاع	F	0
Q21 الاشراف على أجهزة المخبرات	F	0
Q22 الانتدابات في أجهزة المخبرات	F	0
Q7 سياسة مكافحة الفساد	F	0
Q76 مجموعات الضغط	F	0
Q9 ثقة المواطنين في المؤسسات	NS	

المخاطر المالية	D	39
Q29 الإنفاق خارج الميزانية	A	100
Q31 الملكية النفعية	A	50
Q32 تدقيق المشاريع التجارية المملوكة للجيش	A	50
Q33 المؤسسات الخاصة غير المصرح لها	C	50
Q24 ضوابط التصرف في الأصول	D	31
Q25 تدقيق التصرف في الأصول	E	25
Q77 إنفاق قطاع الدفاع	E	25
Q26 الإنفاق السري	F	13
Q27 حق السلطة التشريعية في الوصول للمعلومات	F	8
Q28 تدقيق البرنامج السري	F	8
Q30 الوصول إلى المعلومات	F	0

المخاطر المتعلقة بفساد الموظفين	D	40
Q39 نظام الدفع	A	100
Q35 عدد الأفراد	B	75
Q38 الرشوة لتجنب التجنيد	C	58
Q40 التحريم على مكافحة الفساد	C	50
Q44 الإبلاغ عن المخالفات	C	50
Q45 مدونة قواعد السلوك العسكري	C	50
Q50 الرشوة للتعيين في الوظائف ذات الأفضلية	C	50
Q34 الملاحقة القضائية لجرائم الفساد	D	42
Q46 الإجراءات التأديبية للأفراد	D	38
Q47 مدونة قواعد السلوك للمدنيين	D	38
Q48 الالتزام العام بالنزاهة	D	33
Q42 الموضوعية في التعيينات	E	31
Q36 الوظائف عالية المخاطر	F	8
Q41 معدلات الأجور والبدلات	F	8

Q49 الملاحقة القضائية لجرائم الفساد	F	0
Q37 الوظائف عالية المخاطر	F	0
Q43 الرشوة لتجنب التجنيد	NS	

المخاطر العملياتية	F	8
Q52 التحريم العملياتية	E	25
Q53 التخطيط المسبق	F	13
Q51 العقيدة العسكرية	F	0
Q54 الرقابة على الفساد في العمليات	F	0
Q55 الضوابط في التعاقد	F	0
Q56 المتعهدين العسكريين بالقطاع الخاص	NS	

مخاطر المشتريات	E	23
Q58 دورة المشتريات	C	58
Q69 فرض العقوبات على المورد	C	58
Q64 المنافسة في علميات المشتريات	C	50
Q66 ضوابط مكافحة التواطؤ التجاري	C	50
Q63 متطلبات الشراءات	D	42
Q68 آليات تقديم الشكاوى	D	33
Q65 ضوابط لجنة المناقصات	E	31
Q57 التشريعات الخاصة بالمشتريات	E	25
Q59 آليات الرقابة على المشتريات	E	25
Q67 منح/تقديم العقد	E	25
Q71 الرقابة على عقود التعويض	E	19
Q60 المشتريات التي يُحتمل الكشف عنها	F	0
Q61 المشتريات التي تم الكشف عنها فعلياً	F	0
Q62 الالتزام بالمعايير التجارية	F	0
Q70 عقود التعويض	F	0
Q72 منافسات عقود التعويض	F	0
Q73 الوكلاء والوسطاء	F	0
Q74 باقات التمويل	F	0
Q75 الضغط السياسي في علميات المشتريات	NS	

مخاطر الفساد	نطاق الدرجات	مفتاح الرموز
منخفضة جداً	100 - 83	A
منخفضة	82 - 67	B
متوسطة	66 - 50	C
عالية	49 - 33	D
عالية جداً	32 - 17	E
خطيرة	16 - 0	F

بيان المصطلحات

NEI - لا تتوفر معلومات كافية للتوصل لنتيجة المؤشر.

NS - لا توجد نتيجة للمؤشر بأي بلد.

NA - لا ينطبق.

منظمة الشفافية الدولية لقطاعي الدفاع والأمن

www.ti-defence.org/gdi

twitter.com/ti-defence